

39º Encontro Anual da Anpocs

GT 27 – Partidos e Sistemas Partidários

Delegação ou partilha: o papel dos partidos na governança eleitoral

Gabriela Tarouco
Universidade Federal de Pernambuco

RASCUNHO PRELIMINAR – TRABALHO EM ANDAMENTO

Delegação ou partilha: o papel dos partidos na governança eleitoral¹

Gabriela da Silva Tarouco

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

Em alguns países da América Latina, os partidos políticos têm assento nas instituições de governança eleitoral, ou seja, eles participam da gestão da competição em eleições. Trata-se do que ficou conhecido como modelo partidário de EMB (Electoral Management Bodies). A presença dos partidos nestes órgãos é vista ora como garantia da imparcialidade, pela fiscalização mútua, ora como vulnerabilidade a manipulações, por permitir que os interessados tenham acesso ao processo decisório. Para além dos incentivos que este modelo de instituição pode gerar ao comportamento dos atores, é preciso verificar empiricamente como de fato se comportam os partidos quando detêm assentos nos órgãos de gestão eleitoral. Este trabalho procura identificar mecanismos que podem afetar a qualidade das eleições e a confiança na sua lisura em modelos partidários de governança eleitoral.

¹ Este paper reúne alguns resultados parciais de um projeto em andamento, iniciado durante meu período de estágio na University of Pittsburgh, com financiamento da Fundação Fulbright e Capes.

Introdução

Além de serem objeto de regulação, os partidos políticos são também os seus autores, através do legislativo, e atores, quando exercem eles mesmos as funções de governança eleitoral. O modelo clássico de governança eleitoral, ainda vigente em algumas democracias consolidadas, atribui a organização das eleições ao executivo e a ratificação dos resultados ao legislativo (Lehoucq 2002). Em novas democracias, entretanto, tem sido frequente a adoção de modelos delegados de governança eleitoral, ou seja, modelos em que os partidos políticos, quando estabelecem através do legislativo o desenho institucional, delegam a tarefa da governança eleitoral a atores não partidários.

A gestão da competição eleitoral pelos próprios partidos é vista na literatura de duas maneiras. Para alguns autores a presença dos partidos ou seus agentes nas instituições de governança eleitoral permite o controle recíproco entre eles (Estevez, Magar et al. 2008; Norris 2014), contribuindo para a qualidade das eleições. Por outro lado, o partidarismo nos órgãos de gestão eleitoral também é associado com a sua parcialidade e falta de credibilidade (Molina and Hernández 1998; Lehoucq 2002; Hartlyn, McCoy et al. 2008), comprometendo a qualidade das eleições.

Se os arranjos de partilha do poder em macro-instituições (como o sistema eleitoral proporcional, por exemplo) são amplamente reconhecidos como fatores importantes para a consolidação democrática, especialmente em sociedades fragmentadas (Lijphart 2004; Norris 2008), em outros níveis, como na governança eleitoral, seu efeito é ainda controverso. Este paper pretende contribuir para este debate através da análise de características institucionais dos organismos eleitorais que têm conduzido as eleições na América Latina após a transição democrática.

Partidarismo, autonomia e independência dos EMBs

A autonomia dos organismos eleitorais tem estado no centro dos debates sobre integridade eleitoral, tanto na literatura de ciência política quanto entre os propositores

de reformas institucionais em vários países. O conceito de autonomia, entretanto, ainda varia entre estes analistas.

Geralmente a autonomia dos EMBs é identificada através da sua independência em relação ao governo (ACE Project 2006; López-Pintor 2000; Mozaffar 2002; Schedler 2003; Birch 2008). Outros autores chamam atenção para o partidarismo não só como um aspecto importante na descrição destas instituições, mas também para seus efeitos sobre a sua autonomia e sobre a qualidade das eleições geridas por elas (Mozaffar and Schedler 2002; Hartlyn, McCoy et al. 2008; Rosas 2010).

O argumento a ser desenvolvido neste paper é de que em democracias recentes, como as latino-americanas, a partilha da governança eleitoral pelos partidos implica que os organismos eleitorais assim constituídos não são autônomos, mesmo quando são independentes do poder executivo. Além disso, o partidarismo implica vulnerabilidade a fraudes e manipulações, comprometendo a qualidade das eleições.

Dados e método

Na América Latina, o grau de partidarismo das instituições eleitorais varia bastante. Na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador pós 2008, Paraguai depois de 1996 e Peru, a gestão da competição eleitoral é delegada a atores não partidários (como o poder judiciário, por exemplo). Em outros países, não há qualquer delegação, e os próprios partidos políticos, diretamente ou através da legislatura, indicam os membros dos órgãos eleitorais. Este é o caso da Bolívia antes de 1991, Colômbia, República Dominicana, Equador antes de 2008, El Salvador, México, Nicarágua, Paraguai antes de 1996, Uruguai e Venezuela antes de 1997. Em outros países, somente alguns dos membros da instituição eleitoral são nomeados por partidos ou pela legislatura, como Bolívia após 1991, Guatemala, Panamá e Venezuela depois de 1997.

A qualidade das eleições também tem variado bastante na América Latina. Das 178 eleições legislativas realizadas nos 18 países desde a redemocratização até 2014, 73 foram observadas e relatadas por missões internacionais. Analisando estes relatórios, Donno (2013) classificou 45% daquelas eleições como malsucedidas (*flawed*), ou seja,

em quase metade dos casos, as missões internacionais de observação eleitoral reportaram algum violação da integridade eleitoral.

O quadro 1 a seguir mostra o cruzamento entre os graus de partidarismo das instituições eleitorais e a qualidade das eleições por elas conduzidas:

Quadro 1: Porcentagem de eleições malsucedidas segundo o grau de partidarismo do EMB responsável

		EMBs partidários	EMBs parcialmente partidários	EMBs com plena delegação a atores não partidários
Malsucedida	Não	40,0	33,3	88,0
	Sim	60,0	66,7	12,0
Total		100,0 (N=30)	100,0 (N=18)	100,0 (N=25)

Pearson Chi-Square: 17,126 (a); df: 2; Sig.: 0,000
a. 0 cells (0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,14.

É possível identificar uma clara associação entre o partidarismo dos EMBs e relatos de problemas nas eleições que eles conduzem. Este dado está de acordo com resultados obtidos em análises anteriores que indicaram: a) haver um efeito positivo do partidarismo dos EMBs sobre a probabilidade de suspeitas quanto à lisura das eleições (Tarouco, no prelo) e b) ser o partidarismo dos EMBs uma condição causal necessária nas configurações que resultam em violação da integridade eleitoral (Tarouco, 2015).

O desafio que se coloca agora é identificar como esta relação acontece, ou seja, identificar de que maneira os partidos, quando participam dos órgãos de governança eleitoral, atuam de forma a comprometer a qualidade das eleições. Este desafio começa a ser enfrentado na próxima seção, com o recurso aos estudos de caso disponíveis na literatura de ciência política sobre o funcionamento dos EMBs partidários na América Latina.

Mecanismos de manipulação disponíveis em modelos partidários de gestão eleitoral

A indicação dos membros dos órgãos eleitorais pelos partidos políticos, diretamente ou através da legislatura, é em si o principal canal de interferência partidária na governança eleitoral. Os partidos têm aí a oportunidade de selecionar seus agentes de acordo com suas preferências e de vetar a nomeação de representantes cuja conduta possa ser um obstáculo aos seus interesses. Dependendo das regras em cada país, o mesmo partido que nomeia também pode substituir um representante, e esta ameaça é um recurso poderoso para garantir o cumprimento do mandato.

Em configurações multipartidárias como as legislaturas latino-americanas, a primeira forma de interferência é a exclusão de partidos minoritários. Como os cargos a preencher são limitados, a tendência é que partidos menos representados nas legislaturas não consigam emplacar representantes nos órgãos eleitorais. Os partidos excluídos têm assim incentivos para desconfiar da lisura do processo conduzido pelos seus adversários e para negar legitimidade aos resultados eleitorais. Foi isso que ocorreu no México na eleição presidencial de 2006, conduzida sem a participação do PRD (Estevez, Magar et al. 2008).

Uma vez empossados, os representantes dos partidos nos órgãos eleitorais têm acesso a informações e poder decisório que são recursos de grande interesse dos partidos políticos que competem nas eleições organizadas por estes mesmos órgãos.

A prerrogativa de definir e alterar os limites dos distritos eleitorais, por exemplo, é uma das atividades em que os membros dos órgãos eleitorais podem agir em benefício dos partidos que os nomearam. A decisão sobre a alocação de determinados grupos de eleitores em determinados distritos pode afetar o número de cadeiras legislativas dos partidos, as perspectivas de carreira dos eleitos, a representação de grupos de interesse (Cox and Katz 2002) e por isso está sujeita à manipulação pelos partidos, mesmo quando o desenho destes limites distritais é automatizado com o uso de algoritmos, como atualmente é feito no México (Trelles, Altman et al. 2015).

Como em toda relação principal-agente, os delegados dos partidos nos órgãos eleitorais têm graus variados de lealdade e autonomia e têm seu comportamento monitorado e controlado pelos partidos de diversas maneiras.

Através da estratégia de sinalização, por exemplo, os partidos comunicam aos membros dos organismos eleitorais quais as posturas que lhes interessa que estes assumam. Posicionando-se publicamente a respeito de questões específicas, interferindo na agenda através da apresentação de petições ou apelações, as lideranças partidárias cuidam para que seus agentes não possam alegar desconhecimento do conteúdo do seu mandato. Através da estratégia de captura, por sua vez, os partidos podem negociar a lealdade dos membros dos organismos eleitorais, tantos dos seus próprios representantes como daqueles dos partidos adversários, através da promessa de cargos e carreiras para depois do encerramento do mandato.

Sinalização e captura são mecanismos que foram identificados na análise do IFE - Instituto Federal Electoral² do México por Estevez et al (2008) que, analisando as votações no conselho superior do IFE de 1996 a 2006, encontraram evidências de partidarismo no comportamento dos conselheiros. Os autores concluem que devido a este partidarismo, o IFE não pode ser considerado autônomo, apesar da independência em relação ao poder executivo que tem lhe rendido a reputação de órgão técnico condutor de eleições limpas.

Desfecho provisório e próximos encaminhamentos

De acordo com os dados do quadro 1 acima, há no período estudado 30 eleições que foram conduzidas por EMBs partidários ou parcialmente partidários e classificadas como malsucedidas. São elas:

Bolívia: 1993, 2002 e 2006

Colômbia: 1990, 1991, 1994, 1998, 2002

República Dominicana: 1990, 1994, 2006

Equador: 2002

Guatemala: 1990, 1994, 1995, 1999, 2003, 2007

Honduras: 1993, 1997, 2001, 2005

México: 1991, 1994, 1997, 2000

² INE – Instituto Nacional Electoral desde 2014.

Paraguai: 1993

Venezuela: 1998, 1999, 2000

Os passos seguintes desta pesquisa incluem descrever estes processos eleitorais e identificar em cada um deles os mecanismos de manipulação efetivamente acionados pelos partidos. Estas informações estão dispersas em estudos de caso na literatura, nos relatórios de observadores internacionais e em fontes da imprensa.

Com a sistematização dos meios disponíveis aos partidos para alcançarem seus objetivos através da gestão dos processos eleitorais, pretende-se contribuir para o debate sobre os novos papéis dos partidos políticos, no contexto do declínio das suas funções tradicionais.

Referências

ACE Project (2006). Electoral Knowledge Network, aceproject.org.

Birch, S. (2008). "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis." Electoral Studies 27: 305-320.

Birch, S. (2012). Electoral Malpractice. Oxford, Oxford University Press.

Cox, G. and J. Katz (2002). Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution. Cambridge, Cambridge University Press.

Donno, D. (2013). Defending Democratic Norms - International actors and the politics of electoral misconduct. Oxford, Oxford University Press.

Elklit, J. and A. Reynolds (2002). "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda." Commonwealth & Comparative Politics 40(2): 86-119.

Estevez, F., E. Magar, et al. (2008). "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute." Electoral Studies 27: 257-271.

Hartlyn, J., J. McCoy, et al. (2008). "Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America." Comparative Political Studies 41(1): 73-98.

Lehoucq, F. E. (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization." International Political Science Review 23(1): 29-46.

Lijphart, A. (2004). "Constitutional design for divided societies." Journal of Democracy **15**(2): 96-109.

López-Pintor, R. (2000). Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, UNDP Bureau for Development Policy.

Molina, J. and J. Hernández (1998). La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, US, LASA.

Mozaffar, S. (2002). "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies." International Political Science Review **23**(1): 85-101.

Mozaffar, S. and A. Schedler (2002). "The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction." International Political Science Review **23**(1).

Norris, P. (2008). Driving Democracy: do power-sharing institutions work? Cambridge, Cambridge University Press.

Norris, P. (2014). Why Elections Fail: The Role of Power-Sharing Electoral Governance. 2014 Australian Political Studies Association Annual Conference, Sydney, Australia, Social Science Research Network.

Rosas, G. (2010). "Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America." Electoral Studies **29**: 74-90.

Schedler, A. (2003). Measuring the Formal Independence of Electoral Governance. 99th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Philadelphia, PA, American Political Science Association.

Tarouco, G. (2015). Quality of Elections in Latin America: electoral governance, trust, failure. 9th ECPR General Conference, Montreal, Canada, ECPR.

Tarouco, G. (no prelo). "The role of political parties in electoral governance: delegation and the quality of elections in Latin America." Election Law Journal.

Trelles, A., M. Altman, et al. (2015). Transparency, Automated Redistricting, and Partisan Strategic Interaction: The Case of Mexico. Electoral Integrity Project Workshop, San Francisco, CA.